

# Panorama jurídico-político para implementar el mandato constitucional de la regionalización

*Legal-political panorama to implement the  
constitutional mandate of regionalization*

Juan Guillermo López Aristizábal  
Jesús Antonio Lozano Pérez  
Zoraida Todaro Murgas  
Jaime Camilo Bermejo Galán

**Cómo citar y referenciar:** López, J; Lozano, J; Todaro, Z & Bermejo, J. (2019). Panorama jurídico-político para implementar el mandato constitucional de la regionalización. En Rodríguez-Serpa, F (Ed). *Garantismo del Derecho Constitucional*. (pp 41-70), Barranquilla, Colombia. Ediciones Universidad Simón Bolívar

## RESUMEN

La regionalización en Colombia es un factor clave para acabar con el centralismo y el olvido que tienen algunas regiones por parte del Estado, que pese a explotar sus recursos naturales, no las valoran, así que solo las tienen para sacar de ellas lo que necesitan sin retribuirle nada. Mediante la regionalización podremos observar a un país más cultural y más social, con más ganas de resurgir de ese olvido en el que ha permanecido durante los últimos años, pese a la causa de su historia de conflicto armado interno, el cual ha derramado mucha sangre inocente. Es por esto que los territorios divididos por región controlarían más este flagelo de la delincuencia de grupos armados al margen de la ley. Así mismo, serviría de gran aporte a la consolidación de la paz con las FARC que se llevó a cabo en La Habana. El objetivo del presente trabajo consiste en determinar, con fundamentos en normas, doctrinas y jurisprudencias, cuáles han sido las dificultades de tipo jurídico-político para que en Colombia se lleve a cabo el proceso de regionalización. Se parte de los antecedentes a nivel nacional acerca del objeto de estudio y se realiza un estudio de las normas y doctrinas más relevantes acerca de los múltiples intentos de implementar la regionalización en Colombia, para el desarrollo del mismo se utilizará el método deductivo en razón de que se iniciará la investigación de los conceptos generales de regionalización y descentralización. Como conclusión, se establece que en Colombia, muy a pesar de que existe un mandato Constitucional de crear regiones, no se ha podido llevar a cabo por múltiples razones, que ha conllevado a una omisión legislativa.

**Palabras Clave:** autonomía, descentralización, región, territorio.

## ABSTRACT

Regionalization in Colombia is a key factor to end the centralism and forgetfulness that some regions have on the part of the State. Exploiting their natural resources without giving them the value they deserve, so they only use them to get what they need without remunerate. The regionalization in Colombia is about giving autonomy to the regions of the country so they can establish their own taxes, treaties or international agreements of trade, with neighbor countries which allow the development of the region and these are reasons why the regionalization is the road for the development of Colombia in all its components: political, economic, cultural, natural and social. Through Regionalization we can observe a more cultural and social country, with more desire to resurface from that oblivion in which it has remained during the last years, despite the cause of its history of internal armed conflict, which has shed a lot of blood innocent. This is why the territories divided by region would control more this scourge of the delinquency of armed groups outside the Law. Likewise, it would be of great importance in

consolidating peace with the FARC that took place in Havana. The objective of this paper is to determine, with basics rules, doctrines and jurisprudence, which have been the legal-political difficulties for Colombia to carry out the process of regionalization. It is based on the national background about the object of study and a study is made of the most relevant norms and doctrines about the multiple attempts to implement regionalization in Colombia, for the development of the same will be used the deductive method based on that the investigation of the general concepts of regionalization and decentralization will begin. In conclusion, it is established that in Colombia, notwithstanding the existence of a Constitutional mandate to create regions, it has not been possible to carry out for multiple reasons, which has led to a legislative omission.

**Keywords:** autonomy, decentralization, region, territory.

## INTRODUCCIÓN

Aunque en Colombia ha prevalecido una tendencia centralista, también se han llevado a cabo diferentes procesos de descentralización territorial. Los primeros se dieron durante el siglo XIX con las Constituciones de 1811, 1832, 1843 y las correspondientes a la Gran Colombia, que dividieron el país en departamentos, provincias, cantones y distritos parroquiales.

La Constitución Federal de 1858 creó los estados, que sustituyeron a las provincias, que a su vez fueron divididos en distritos de carácter municipal. La Constitución de 1886 convirtió los estados en departamentos, y estos fueron divididos en provincias sin funciones administrativas, que agrupaban distritos municipales (Ayazo, López, Muñoz, 2015).

Un siglo después de existencia de la Constitución de 1886, por fin se da un verdadero gesto de descentralización, aunque con muchas limitaciones. El acto legislativo 01 de 1986, estableció la elección popular de alcaldes municipales, y rompió esos vínculos de jerarquía existentes entre estos y los gobernadores. Asimismo, se autorizan consultas populares para decidir asuntos de interés local (De Zubiria, 1994).

Desde principios de los ochenta los fuertes planteamientos ultracentralistas han cedido, debido a la presión de las localidades, y en especial por la concientización de estas comunidades, se han venido consolidando cambios verdaderamente descentralistas como fue la elección popular de alcalde (Colón, Delvecchio, 1996).

Después de esta reforma se expide la Constitución de 1991 en la cual se establece la posibilidad de crear nuevas entidades territoriales como las regiones. Contiene innumerables normas descentralistas y así se define en el artículo 1º, el cual establece: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”. Pero desafortunadamente no ha existido voluntad política de parte de los gobiernos para que esto se cumpla.

En cualquier caso, con mayor o menor énfasis, los temas referentes al manejo del territorio han estado presentes en la discusión política y jurídica durante todos estos años de vida independiente que ha completado el País, como que los grandes modelos de organización territorial fueron objeto del debate que en las etapas iniciales enfrentó a federalistas y centralistas. Los primeros, admiradores de la experiencia norteamericana, defendieron las bondades del régimen que proponían remontándose a la administración colonial que, a su juicio, se había desarrollado desde distintos centros, porque los conquistadores españoles habrían buscado consolidar su predominio mediante la separación de las distintas zonas que respectivamente servían de asiento a tribus indígenas independientes y mediante la consecuente instauración de gobernaciones y cabildos en cada una de esas regiones que, diversificadas en lo geográfico y aisladas entre sí, impulsaron la revolución emancipadora imprimiéndole el carácter de movimiento gestado en las provincias.

Los centralistas, por su parte, desestimaron el sistema federal por considerarlo proclive a enfrentamientos y al surgimiento de caudillos locales favorables a la disolución de la unidad que, en los primeros años, se consideraba indispensable para hacer frente a la eventual reconquista española (Mendoza, Cepeda, Estupiñán 2012).

## 1. MODELOS DE REGIONALIZACIÓN EN OTROS PAÍSES

La región es el modelo de organización del Estado que rige en Italia, España y Francia. Este modelo representa una manera de organizar territorialmente al Estado, en la cual la región es una unidad básica. El regionalismo, en el moderno derecho administrativo, es considerado como una expresión intermedia entre el federalismo y la descentralización administrativa.

Con el federalismo tiene de común el desempeño de funciones legislativas por las entidades que integran la federación y el Estado, esto es, los Estados miembros y la regiones. En el Estado federal los Estados miembros tienen una Constitución, dentro del esquema de la Constitución federal, mientras que las regiones carecen de Constitución y solo poseen un estatuto que determina su organización, competencias y funciones (De la Calle, Eastman, 1996).

Recordemos como ejemplo a Italia en su Constitución de 1948 y España en su Constitución de 1978, que establece el Estado autonómico, son claros ejemplos de este modelo de Estado regional, sin embargo en Colombia donde la regionalización no ha sido entendida como una opción política, que intervenga en el modelo de Estado, solo ha sido posible una descentralización, simplemente concebida como tal, dentro del engranaje del Estado (Trujillo, 2001).

El estado regional autonómico es una figura relativamente nueva, que surge en países de antigua tradición regional, pertenecientes a la Europa

Latina, como España e Italia, aunque registran algunas diferencias entre sí, que distinguen la forma regional de la autonómica. En principio basta decir, que mientras España tiene por eje unas regiones definidas en forma directa desde la Constitución, que supone un proceso de decisiones que incluye participación ciudadana (Peralta, 2010).

## 2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL A PARTIR DE 1991

Mediante la Constitución política de 1991, se implementaron grandes cambios en la forma de organización territorial colombiana. Esta nueva propuesta le da un giro total frente a la tradición centralista de la Constitución de 1886. Así, a lo largo de los debates que se llevaron a cabo en las comisiones 1ª y 2ª de la Asamblea Nacional Constituyente se hizo palpable un rechazo generalizado al excesivo centralismo predominante en el régimen constitucional anterior. De este modo, eran conscientes de la grave situación que vivía el país debido a la concentración del poder en los órganos centrales que dejó a los territorios periféricos en una posición de total abandono y absoluta desatención (Mendoza, Cepeda, Estupiñán 2012).

La Constitución de 1991 deja abierta la posibilidad para que se constituyan regiones como entidades territoriales, pero su nacimiento está sujeto a la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial. A esta le corresponde definir los requisitos que se deben cumplir para su constitución, las competencias que tendrá y los recursos con que contará (Portafolio, 2011).

Las posibilidades que la Constitución política ofrece, en su título XI para desarrollar el principio de autonomía, «de la organización territorial», son múltiples y variadas. Sin embargo, dejó en manos del nivel central la responsabilidad histórica de determinar su peso y significado. Cumplidos veintisiete años del proceso de descentralización, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional, haciendo uso de la cláusula general

de competencias y de la condición de subordinación de los gobernantes locales, han optado por reducir la descentralización política y administrativa a su mínima expresión. Convirtieron la democracia local y a sus representantes en simples agentes de una política fiscal, que para el momento que vive la descentralización, ha mostrado ser equivocada (Soto, 2002).

De forma parecida a como ocurrió con las regiones españolas cuya creación dependió de que las provincias y municipios manifestasen su voluntad de acceder a la autonomía política y constituirse en comunidades autónomas, el Art. 306 CP deja a la voluntad de dos o más departamentos la decisión de constituirse en “regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”. Sin embargo, a diferencia de la Constitución Española de 1978, el texto Constitucional Colombiano no ha articulado las reglas de juego para poner en funcionamiento el Estado regional. Tal imprecisión Constitucional explica que las regiones sean todavía en Colombia un simple mandato Constitucional sin reglamentar.

No obstante, en el supuesto de que estas se constituyeran en el futuro, las regiones colombianas se asemejaría más a las regiones francesas, que a las españolas o italianas, por cuanto, como se desprende del Art. 306 CP, estas serían “meras regiones administrativas y de planificación” y por tanto, carentes de autonomía política. Sin bien la Constitución colombiana no descarta su constitución en auténticas entidades territoriales con autonomía política, como se desprende del Art. 307 CP, que encomienda a una ley orgánica, que requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, el establecimiento de las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial (Estupiñán y Girón, 2005).

### 3. EL PROPÓSITO DEL CONSTITUYENTE PRIMARIO

El Constituyente de 1991 le apostó a un sistema territorial en el que la Constitución solo establecería unas directrices básicas de configuración, bajo los principios de unidad, descentralización y autonomía, fincando en la ley orgánica territorial la esperanza de completar la arquitectura de la organización. Es por ello que la Carta ordenó que los cimientos de la organización territorial colombiana fuesen desarrollados por el legislador orgánico. Entre estas materias encontramos: la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP Art. 151): la distribución general de competencias entre la nación y las entidades territoriales (CP Art. 288): los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP Art. 297): las condiciones para solicitar la conversión de una región en entidad territorial (CP Art. 307): el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP Art. 319). Igualmente, la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP Art. 319): las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP Art. 329 (Echavarría, 2011)).

### 4. INTENTOS FALLIDOS DE REGIONALIZACIÓN

Desde 1991 se han presentado ante el Congreso de La república más de diecinueve proyectos que buscan dictar normas en materia de ordenamiento territorial. El primero se radicó en 1992 y le siguieron iniciativas del gobierno en los años 1993, dos en 1995 y una en 2001 de las cuales todas fueron archivadas. Varios proyectos también han sido radicados por iniciativa parlamentaria: uno en 1995, tres en 1996, dos en 2000 y tres en 2001. (Instituto de Ciencia Política, 2004).

El proyecto de Ley Orgánica N° 041 de 2001, presentado en el gobierno de Andrés Pastrana, aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, constituyó un gran esfuerzo, por pretender expedir una LOOT ambiciosa en materias y contenidos. En aproximadamente 120 artículos se trazaba el camino a seguir en materia de ordenamiento territorial.

En la propuesta se estableció conformar los siguientes órganos de las regiones territoriales: la Asamblea Regional, considerada como el máximo órgano decisorio; el Prefecto Regional o jefe de la administración regional y representante legal de la entidad territorial; el Consejo Consultivo de gobernadores que tendría la tarea principal de proyectar las políticas regionales; la Unidad Técnica Regional, dependencia de carácter técnico bajo la dirección del prefecto regional, y, por último, el Consejo de Planeación Regional, órgano destinado para la concertación de la planeación de la región.

El artículo 67 contenía el Estatuto Regional, cuyo contenido mínimo, de forma muy similar al artículo 148 de la Constitución Española, era la estructura de la misma, los órganos y las funciones específicas de cada uno, los recursos y la relación de los departamentos que la integraran. Además, debían regular la admisión y el retiro de un departamento, así como las normas relacionadas con el nombramiento, remuneración y régimen aplicable al prefecto regional.

En cuanto a los recursos, estos se conformarían por los bienes y rentas propios decretados como tales por la asamblea regional de acuerdo con la Constitución y la ley, las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, las partidas específicas establecidas en el presupuesto nacional, los bienes, rentas, participaciones y contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por los departamentos integrantes y las entidades descentralizadas por servicios de cualquier orden; los bienes,

rentas, participaciones, contribuciones cedidas o aportadas parcial o totalmente por la Nación, las donaciones, legados o suministros gratuitos de cualquier índole que efectuados por personas jurídicas o naturales de naturaleza privada, el producto de las tarifas de los servicios y de las tasas, los recursos del crédito, y finalmente el producto de los ingresos por cualquier otro concepto, de conformidad con la Constitución y las leyes.

El proyecto de LOOT en mención, no tuvo un final afortunado, porque fue duramente criticado y hundido durante la administración del presidente Álvaro Uribe, por excesivo y ambicioso, además de contribuir a generar mayor estructura administrativa y, por ende, la ampliación del aparato burocrático (Estupiñán, Girón, 2005).

## 5. PERÍODO PRESIDENCIAL DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

En el año 2003 el gobierno del presidente Álvaro Uribe presentó un proyecto de acto legislativo que pretendió transformar de manera contundente diversos artículos del título XI de la Constitución Política de 1991, entre otros aspectos. El proyecto de acto legislativo número 03 de 2003, contenía en materia de organización territorial algunas modificaciones que finalmente no se llevaron a cabo y que se relacionaban con incluir de una vez por todas a la región dentro de la división política del Estado.

Mediante este acto legislativo se buscaba suprimir el camino entre región administrativa y de planificación y posterior conformación en región político administrativa. Se trata de una propuesta que le quitaba a la región el estigma de entidad de segunda propiciada por la C.P, lo que constituía un gran acierto.

Con el proyecto de acto legislativo se pretendía reformar los artículos 286, 306, 312 y 321, además, de derogar el artículo 307 e incluir nuevas figuras administrativas, necesarias para desarrollar la LOOT, que se

constituiría en el complemento de la reforma Constitucional. Las entidades territoriales señaladas en la Constitución política, tendrían la calidad de tales sin requerir posteriores desarrollos legales para su constitución. La simple intención de constituirse en región político administrativa era el camino mínimo para erigirse en entidad territorial, así:

Artículo 15°. El artículo 286 de la Constitución política quedará así:

“Entidades territoriales. Son entidades territoriales las regiones, los departamentos, los distritos, los municipios, las provincias y las entidades territoriales indígenas”.

Artículo 16°. El artículo 306 de la Constitución política quedará así:

“Regiones. Dos o más departamentos conservando su identidad cultural podrán constituirse en región como entidad territorial que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será la eficiencia de la administración y el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

La región asumirá las competencias de los departamentos que la conforman, su patrimonio, rentas y tributos o las que autoricen la ley. Tendrá un solo gobernador que será jefe de la administración regional y que asumirá las funciones de los gobernadores de cada departamento que la constituye. Contará también con una asamblea regional que ejercerá en su territorio las funciones de las asambleas departamentales. Dicha asamblea regional será conformada por elección popular con una representación equitativa por población para cada uno de los departamentos que la integran.

Los departamentos que se transformen en región mantendrán su participación o representación en el congreso de la República.

La ley establecerá las condiciones para la creación de la región y definirá las atribuciones, los órganos de administración, los recursos y otras rentas.

Las regiones serán creadas, a iniciativa de los respectivos gobernadores, por ordenanza de las asambleas de los departamentos interesados y refrendada por consulta popular de los ciudadanos de los mismos.

Parágrafo transitorio. La ley a la que se hace referencia en el inciso cuarto del presente artículo, deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente acto legislativo. Pasado dicho término, el gobierno nacional deberá expedir dicha reglamentación”.

Artículo 17°. Deróguese el artículo 307 de la Constitución política.

Artículo 18°. Adiciónese el inciso 2° del artículo 312 de la Constitución política modificado por el acto legislativo 02 de 2002:

”Los municipios circunvecinos a través de su asociación podrán fusionar sus respectivos concejos municipales en un solo concejo territorial que asumirá y ejercerá las atribuciones previstas en el artículo 313 de la C.N. *Estas asociaciones podrán también unificar sus órganos de control*”.

Artículo 19°. El artículo 321 de la Constitución política quedará así:

”Provincias. Dos o más municipios circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento o región podrán constituir una provincia como entidad territorial que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto

principal será la eficacia de la administración y el desarrollo económico y social.

La provincia asumirá las competencias de los municipios que la conformen, su patrimonio, rentas y tributos o las que autoricen la ley. Contrará con un solo alcalde que será jefe de la administración provincial y que asumirá las funciones de los alcaldes municipales que la constituyen. Tendrá un concejo provincial que ejercerá en su territorio las funciones de los concejos municipales. Dicho concejo provincial será conformado por elección popular con una representación equitativa por población para cada uno de los municipios que la integran.

La ley establecerá las condiciones para la creación de la provincia y definirá sus atribuciones, órganos de administración, recursos y otras rentas.

Las provincias serán creadas, a iniciativa del gobernador y de los respectivos alcaldes, por ordenanza de la asamblea departamental y refrendada por consulta popular de los ciudadanos de los municipios interesados.

Parágrafo transitorio. La ley a la que se hace referencia en el inciso tercero del presente artículo, deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente acto legislativo. Pasado dicho término, el gobierno nacional deberá expedir dicha reglamentación.

Artículo 20. Artículo nuevo. Inclúyase el siguiente artículo en la Constitución Política: Artículo 321 Bis. Delegaciones. Las regiones o los departamentos y las provincias o los municipios de manera asociativa o individual podrán ser delegatarios de competencias nacionales, previa transferencia que la nación

realice de los recursos para asumirlos” (Gaceta del Congreso, 2003, p.2).

El Proyecto de reforma Constitucional y su complemento el proyecto de LOOT respondían a las exigencias señaladas en el Plan de Desarrollo y en lo que se ha denominado como el camino hacia la configuración de un Estado comunitario. El gobierno de turno se vincula con esta propuesta a las tendencias modernas de reducción de los Estados nacionales para los países en desarrollo. Los argumentos de la reforma Constitucional se centraban en la necesidad de fortalecer el país mediante la “reducción de estructuras, la baja de los gastos de funcionamiento y burocráticos de la Nación, y, en consecuencia, liberar significativos recursos para la inversión social” o para la seguridad democrática que se ha constituido en la obsesión actual del gobierno.

Finalmente la propuesta de reforma Constitucional fue archivada, y como consecuencia de ello, se entierra lentamente a la región y a las provincias como entidades territoriales. Desde 1991 hasta 2004 se presentaron catorce iniciativas de LOOT que por diferentes motivos no lograron completar el trámite necesario para su aprobación (Instituto de Ciencia Política, 2004).

## **6. VOTO CARIBE, INICIATIVA A REGIONES AUTÓNOMAS**

Ante los intentos fallidos de institucionalizar la región Caribe por falta de la ley de ordenamiento territorial, los gobernadores costeños de turno, consideraron que debían utilizar el mecanismo más importante de participación ciudadana como es el sufragio, consulta que indicaría la voluntad de la región Caribe para integrarse, para convertirse en un nuevo ente territorial dotado de ciertas autonomías. Al avanzar en ese criterio, los gobernadores del Caribe colombiano propusieron que la gente votara en las elecciones del 10 de marzo de dos mil diez y surgió el voto Caribe como una propuesta novedosa que se convirtió

en una gran convocatoria regional que culminó en una gran votación. La Registraduría Nacional avaló la iniciativa y facilitó el montaje de la estructura electoral. El texto del voto Caribe fue el siguiente: “Voto a favor de la constitución de la región Caribe como una entidad territorial de derecho público, con autonomía para la gestión de sus intereses que promueva el desarrollo económico y social de nuestro territorio dentro del Estado y la Constitución Colombiana”.

El resultado fue contundente: dos y medio millones de ciudadanos votaron, así: Atlántico 684.344, Bolívar 473.646, Córdoba 365.261, Magdalena 314.514, Sucre 290.674, Cesar 223.052, La Guajira 145.196, San Andrés 6.039 para un Total de 2.502.726 votos. Quince días después de esta demostración de la voluntad regional hubo una reunión en Valledupar entre los gobernadores de la región Caribe y los candidatos a la presidencia de la república quienes escucharon los detalles y los objetivos del voto Caribe y se comprometieron a que harían realidad la creación de la región como entidad territorial (RET) (Verano, 2012).

Rápidamente, se avanzó en la promoción de la aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Sin embargo, todos los intentos fueron fallidos año tras año. Se presentaron más de 20 proyectos de ley con la más amplia gama de alternativas de organización territorial que no se concluyeron y naufragaron en los pupitres del congreso y en los escritorios de los gobernantes. Finalmente, el nuevo gobierno promovió y logró la aprobación de una ley orgánica de ordenamiento territorial muy pobre, que parece un saludo de burla a la bandera de la región Caribe traducida en el voto Caribe que no permitió la construcción del Estado regional, y por el contrario, lo evade y le resta importancia. La LOOT, por ejemplo, prohíbe que las regiones de administración y planificación (RAP) puedan manejar recursos, es decir, se trata de entidades que nacen muertas. La norma tampoco avanza en la construcción de regiones como entidades territoriales y transfiere a una siguiente ley ordinaria, el desarrollo de esta idea.

Es decir, que la Ley que tenía que desarrollar los principios y los fundamentos de la autonomía regional sencillamente no cumplió con sus propósitos constitucionales, los aplazó en el tiempo y no se consumaron los compromisos. Posteriormente, la Corte Constitucional se pronunció muy tímidamente sobre el incumplimiento legislativo del ordenamiento construccional con respecto al Estado Regional (Senior, 2012).

Es imposible concebir la nación colombiana contemporánea sin considerar el valioso aporte de los ocho departamentos Caribe que, con su localización, el tamaño de su población, su historia, su economía, su vida social y su cultura, han contribuido a forjar, en sus múltiples manifestaciones, la comunidad imaginada de Colombia. Nos bastaría mirar la amplia variedad musical del Caribe, en particular las cumbias, los porros y los vallenatos de origen tradicional, popularizados por los juglares que recorrían desde las sabanas de Bolívar, Córdoba y Sucre hasta la provincia del Magdalena, el Cesar y La Guajira, que hoy identifican a Colombia en el exterior; la adopción unánime del sombrero vueltiao, tejido en cañaflera por los descendientes de los Zenúes en las sabanas del Bolívar Grande, como uno de los principales emblemas de nuestro país. La convivencia armoniosa con la naturaleza y respeto a la biodiversidad de los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta (Bell, 2012).

La región Caribe es considerada rica en biodiversidad y en recursos hídricos con las mejores oportunidades de progreso y bienestar para su población, es hoy una de las regiones más pobres y atrasadas debido a la falta de voluntad política y la definición del concepto de regionalización y territorialidad, que en la historia de Colombia ha sido materia de discordia y de distanciamiento de los pueblos. En la actualidad existen gremios que discrepan, de las posiciones ideológicas del centralismo y en defensa de los derechos de los habitantes de los pueblos de esta región de Colombia, han tomado las banderas de la regionalización para emprender la lucha de libertad política de sus habitantes (Meisel, 2010).

Con la expedición de la Constitución de 1886 se liquidaron los Estados federales, entre estos, los Estados soberanos de la región Caribe conformados por Panamá, Bolívar y Magdalena. El país estaba organizado como una República Federal democrática, en la que los ciudadanos de las regiones tenían el derecho de administrar sus propios destinos, tenían competencias legislativas para expedir su propia legislación.

Es decir, antes de 1886, los ciudadanos de los Estados federados que integraban el Estado de la República de Colombia disfrutábamos de autonomía política, administrativa y económica. La historia ha confirmado, que sin autonomía política, no existe autonomía administrativa ni autonomía fiscal. Pasamos de un Estado descentralizado a un Estado unitario centralista, lo mismo que repitió el constituyente a lo largo de todo el siglo XX, incluida la Constitución de 1991, que muy a pesar del lenguaje descentralista, no lo es en la realidad política. En efecto, los artículos 306 y 307 Constitucionales que mencionan la región como posibilidad, no es más que un saludo a la bandera, dado que en la atribución constitucional para elaborar leyes, a las regiones directamente para el manejo de los destinos propios, no le está asignada debido a lo que establece la Carta Política. En el mejor de los casos, podrá ser una competencia derivada de una ley, es decir, bajo el dominio de un parlamento nacional y de un poder central nacional, no desde los poderes regionales porque carecen de estos, y en este modelo constitucional vigente carecerán de atribuciones legislativas y de autonomía política (Pabón, 2010).

## **7. LA ANHELADA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

La Ley 1454 de 2011 más conocida como la Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) pone punto final a una larga espera a la que se encontraba sometido el desarrollo institucional colombiano desde la Constitución Nacional de 1991. Sin embargo, a pesar de la larga espera, y los

múltiples intentos fallidos por aprobarla, esta norma no cumplió con los propósitos planteados en la Constitución. Esta ley no autorizó la creación de nuevas categorías de entidades territoriales, no desarrolló la atribución relacionada con la estructuración del mapa de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Igualmente, y aunque no formaba parte de los propósitos que planteó la Constitución la LOOT se ocupó principalmente de la creación de un complejo de figuras asociativas territoriales cuya naturaleza es administrativa (Duque, 2012).

Con la aprobación de esta norma, en su momento, el gobierno quedó muy satisfecho porque después de 20 intentos, finalmente fue aprobada la ley, que busca poner en práctica las disposiciones de la Constitución de 1991 en relación al ordenamiento territorial. Pero tal y como quedó, la norma es frágil y realmente no es una verdadera ley orgánica de ordenamiento territorial. Esta ley no representa el verdadero sentir del Constituyente de 1991. El régimen político y la tecnocracia han perpetuado el modelo centralista y han omitido el deber Constitucional de reglamentar los artículos 306 y 307 Constitucional.

El gobierno le dio prioridad a los temas relacionados con la ruralidad y el territorio. Y precisamente, por esta razón, la norma no responde a las expectativas. La ley no permite la regionalización. La principal dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos. De manera categórica podría afirmarse que la consolidación de las regiones implica, necesariamente, el debilitamiento de los departamentos. La Ley 1454 no clarifica el significado de región, y deja intacta la estructura departamental. Mirando más allá de la euforia gubernamental, la LOOT no tuvo el alcance que se esperaba. La norma es frágil y apenas propone alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales (González, 2011).

Una verdadera Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como su nombre lo indica, tiene por objeto básico ordenar el territorio de manera que se permita ejecutar un plan conforme a un criterio u orientaciones determinadas. En Colombia el ordenamiento territorial debería ser el aterrizaje del proyecto de Estado establecido en la Constitución de 1991: un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales: la Ley de Ordenamiento Territorial debería ocuparse esencialmente de establecer las competencias, entidades, autoridades, recursos, funciones y servicios, respondiendo a la lógica de la descentralización y a la garantía de la autonomía de los entes territoriales. No cabe ninguna duda de que el ordenamiento del territorio es necesario para que en cada nivel de gobierno se tenga claridad de las responsabilidades y facultades que les corresponden y así atender los asuntos políticos, administrativos, ambientales, fiscales, financieros y geográficos. Es imprescindible además, que para evitar que la norma pierda su eficacia material de antemano, se diseñe considerando las necesidades básicas insatisfechas, las capacidades institucionales y las diversidades culturales, sociales, económicas del territorio.

La Ley de Ordenamiento Territorial (LOOT), por mandato Constitucional, debería reglar las competencias y funciones de las diferentes entidades y niveles territoriales. La Constitución establece los lineamientos generales de cómo debe ser esta distribución y reparto de competencias y además, señala cuáles deben ser los contenidos básicos de la LOOT. Al respecto, el artículo 151 Constitucional dispone que el congreso debe expedir una ley orgánica relativa a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. El artículo 288 C.N prescribe que la LOOT debe establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y que estas atribuciones se regirán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Las exigencias para la formación de nuevos departamentos se deberían establecer en la LOOT, conforme al artículo 297. La LOOT debe establecer las condiciones para convertir una región en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración y recursos, bajo el entendido del artículo 307. En el artículo 319 se establece que la LOOT debe adoptar un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas, así como la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan sobre la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas; también se indica que esta ley debe establecer las condiciones bajo las cuales las áreas metropolitanas podrían convertirse en distritos.

En razón de lo dicho previamente, lo elemental que debió haber resuelto la Ley 1454 de 2011, es la organización de la estructura territorial. Esto conduce obligadamente a la definición de cómo y cuáles son los requisitos para la conformación de entidades territoriales, la división administrativa del territorio y el régimen jurídico aplicable a cada nivel de la división territorial; esto es: a los municipios, los distritos, los departamentos, al de las aún indefinidas provincias y entidades territoriales indígenas, el de la misma nación y el régimen para las inciertas pero aún esperadas regiones. Igualmente, de este régimen no podría escapar la regulación relativa a los mecanismos de participación ciudadana, relacionados con la división territorial, y obviamente, la asignación y distribución efectiva de competencias entre nación y territorio. Finalmente, la función de esta ley era ordenar el territorio; el punto indiscutible de partida para realizar esto, es establecer a quién le corresponde hacer qué, en qué momento, a favor de quienes y con qué recursos (físicos, económicos y humanos).

El concepto de ordenamiento territorial y los principios enunciados en los artículos 2 y 3 de la LOOT, apuntan en esta dirección. Sin embargo, todavía está en mora el aterrizaje de este discurso. Se espera, que la flexibilidad de la norma, calificativo que usa el gobierno para describirla,

permita entonces adelantar medidas para que se concrete la reglamentación de las regiones administrativas y de planificación, en regiones con calidad de entidades territoriales, la regulación de las entidades territoriales indígenas y la de las provincias. Estos ítems a juicio de algunos hacen que la Ley 1454 sea un recopilado de las disposiciones de la Constitución, pues no propone medidas que efectivamente signifiquen un avance real, en el ordenamiento territorial en estas materias.

Por otra parte, se crean nuevas instituciones que pueden confundir más los asuntos del ordenamiento territorial como las diferencias entre las regiones administrativas y de planificación que contempla el artículo 306 de la Constitución, con las que la ley denomina como provincias administrativas y de planeación, y las regiones de planeación y gestión. No obstante, se destaca el intento de promover la asociación entre entidades territoriales a través de la figura de los convenios plan, que para efectos prácticos, como lo indica la misma ley, se asimila a un convenio interadministrativo. A pesar de esto, como lo señala Alberto Maldonado, existen actualmente mecanismos de asociatividad que le restan innovación a la LOOT, como la Ley 136 de 1994 que contiene la figura de asociación entre municipios o la de la Ley 489 que da vía libre a los convenios entre todo tipo de entidades. Otro tema pendiente es el régimen jurídico para los departamentos y municipios, que queda delegado a la expedición de otra ley en la materia (Echavarría, 2011).

## 8. CRÍTICAS A LA LEY 1454 DE 2011

Uno de los críticos de esta ley fue el gobernador del Atlántico Eduardo Verano de la Rosa, al manifestar que la nueva ley no permite crear regiones, sino simples asociaciones departamentales. Posición que comparten los ocho gobernadores de la costa Atlántica, quienes según él están en contra porque no les permite tener la autoridad regional y presupuestal consagrada en la Constitución (Acevedo, 2011).

Igualmente, Alejandro Gaviria critica la manera como se evalúa el trabajo del congreso con base en el número de leyes aprobadas, porque no vale la pena aplaudir la gestión del legislativo solo porque actúa como una cadena de ensamble, al estilo de un proceso productivo cualquiera, pero lo peor de todo, descuidando la calidad del bien producido y, en muchas ocasiones, eludiendo la función básica que le corresponde, cual es el ejercicio del control político respecto de las actividades desarrolladas por el ejecutivo.

Es penoso comprobar que después de cerca de 20 años y 19 proyectos presentados, con las esperanzas prácticamente perdidas, vea la luz del día un catálogo de normas que dicen ser el estatuto orgánico de ordenamiento territorial infinitamente mediocre, tanto en contenido como en estilo y muchas de las disposiciones colocadas en los linderos de inconstitucionalidad, precisamente por las ambigüedades y contradicciones en que incurren los autores por el mal uso del lenguaje (Echavarría, 2011).

## 9. NI REGIONES NI DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

En veintisiete años de existencia de la actual Constitución no existe normatividad sobre regionalización, por ser apenas un mandato constitucional sin reglamentar. Los poderes legislativo y ejecutivo no han tenido la voluntad política, para desarrollar una verdadera ley orgánica de ordenamiento territorial, que permita a las regiones, gobernaciones y municipios más apartadas del centro de poder, desarrollar políticas, sociales, económicas y culturales de gran transcendencia.

Cumplidos veintisiete años del proceso de descentralización, el ejecutivo, el legislador y el juez constitucional no han tenido voluntad política para establecer una nueva forma de relación entre la nación y las entidades territoriales, de responder a su heterogeneidad y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares de cada territorio (Cámara, 2018).

## 10. LA LOOT FUE DEMANDADA POR INCONSTITUCIONAL

Posteriormente, esta ley fue demandada por inconstitucional, porque no reglamentó lo relativo a las regiones como entidades territoriales de acuerdo a lo establecido en el artículo 307 de la Constitución Nacional de 1991. En el fallo, la Corte Constitucional consideró que efectivamente, se omitió de manera absoluta un desarrollo directo de las regiones como entidades territoriales del artículo 307 Constitucional; así como de las entidades territoriales indígenas previstas en el artículo 329 de la Constitución política, toda vez que solo se establecen normas que remiten a una posterior regulación de dichos deberes constitucionales, pero se declaró inhibida para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de la ley, debido precisamente a que no existía texto para analizar.

Igualmente, la corte exhortó al gobierno y al congreso para que expidan una verdadera ley orgánica de ordenamiento territorial mediante la cual se pueda regular lo relativo a las regiones como entidades territoriales. Desafortunadamente, la exhortación de la corte se quedó en el enunciado porque no estuvo acompañada de razones que justificara tal petición (Maldonado, 2012).

El acuerdo de paz firmado con las Farc es un extraordinario avance para lograr una paz que debe gestionarse, manejarse y materializarse desde las regiones. Para cumplir con este propósito es vital la reestructuración del ordenamiento territorial del país, para que nuestro Estado sea eficaz, responsable y con más presencia en las comunidades, hecho que permitirá a los habitantes de los territorios tomar decisiones sobre su destino. La fórmula está consagrada en los artículos 306 y 307 de la Constitución de 1991 y tiene como fundamento organizar a Colombia sobre la base de regiones sólidas.

De allí que sea muy relevante el acta de compromiso que firmaron en Cartagena los gobernadores de la región Caribe el 28 de junio de

2017 que denominaron “manifiesto de los gobernadores del Caribe”. Este documento fue suscrito en presencia del presidente de turno y de sus ministros. Es una decisión histórica que va en línea directa con el cumplimiento del Estado regional (Verano, 2017).

## **11. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN (SGP) Y SU INTENTO FALLIDO DE REFORMA**

Después de conocerse que la cifra de giros a las regiones para principios del 2018 fuera la más baja de la historia, y por iniciativa del senador Antonio Navarro Wolff, fue presentado ante el Congreso de la República una reforma Constitucional. Con esta se buscaba que esas partidas a las regiones aumentaran al menos de acuerdo con la inflación durante cada año.

De acuerdo al ponente de la iniciativa, los giros pasaron de ser el 40,6 % de los ingresos corrientes de la Nación (en el 2003) a ser el 26,2 % este año. La cifra bajó tanto este año, que el porcentaje del SGP para educación no alcanzó siquiera para pagar salarios de maestros.

El proyecto de acto legislativo recibió el respaldo total del Senado de la república, pero finalmente la Cámara de representantes archivó el proyecto que buscaba evitar que siguieran cayendo las transferencias a las regiones. Es inexplicable que la Cámara, siendo la más cercana a las regiones, haya archivado el proyecto que pretendía ponerle un piso a las transferencias y proteger la descentralización territorial, sobre todo en estos tiempos en que el SGP ha llegado a su mínimo histórico (Portafolio, 2018).

## **12. NUEVO INTENTO DE REGIONALIZACIÓN**

En estos momentos se está gestando un nuevo intento de regionalización en Colombia. El 12 de diciembre de 2018, la plenaria de la Cámara

de Representantes le dio vía libre, en su último debate, a la denominada Ley de Regiones, y el pasado 29 de junio fue sancionado por el presidente Duque. Esta norma es una pieza fundamental en pro de la descentralización que entrega las herramientas para que se cumplan dos artículos de la Constitución Política: el 306, que permite a los departamentos constituirse en regiones administrativas y de planificación (RAP), y el 307, que permite construir los cimientos hacia lo que se considera como “un estadio de desarrollo superior en su vida administrativa mediante la figura de la constitución de regiones entidad territorial (RET)”.

Con esta ley, nace una luz verde para fortalecer las regiones administrativas y de planificación (RAP), una figura que permite que dos o más gobernaciones puedan asociarse para llevar a cabo proyectos en conjunto. La ley también establece las condiciones para que las RAP se conviertan en regiones de entidad territorial (RET), entidades que ayudarían a reducir la brecha del desarrollo social con el interior del país, con el fin de alcanzar índices de equidad fomentando el proceso de competitividad desde las regiones. En la actualidad, las RAP activas y constituidas son las de las zonas Caribe, Pacífico, Central y Eje Cafetero. Está en proceso la consolidación de las RAP de Antioquia, Córdoba y Orinoquia (elespectador.com, 2018).

## CONCLUSIONES

El análisis se puede concretar en los siguientes puntos, teniendo en cuenta lo expresado como interrogante principal en el anteproyecto, el cual señala las dificultades jurídico-políticas que han impedido la regionalización en Colombia; las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas; tienen competencias limitadas; el patrimonio es limitado.

Por lo anterior y teniendo en cuenta los múltiples problemas presentados en las épocas de gobiernos federados, por la expedición de

Constituciones distintas en cada Estado se vislumbra el camino de un federalismo moderado dentro de un país centralista y unitario, donde los gobiernos no cambien las reglas de juego sin la participación del constituyente primario. Con base en este trabajo, alimentado por el análisis de muchos doctrinantes e investigadores del derecho público, queremos hacer notar, cómo a pesar de la rigidez del sistema unitario centralista existente en Colombia, se han dado pasos importantes para comprender las diversas expresiones de las regiones en lo relacionado con la cultura, la economía y el ambiente social. Igualmente hacer una reflexión sobre los manejos de la autonomía administrativa y política, que pueden mejorar la articulación entre el Estado central y los gobiernos regionales y locales (Maldonado, 2012).

La descentralización como elemento básico de la regionalización, fue considerada hace algunos años, como un logro político que creó gran expectativa en diversos sectores de la población. Hoy es motivo de preocupación para un importante segmento de los colombianos que piensan que el proceso está enfrentando serios dilemas y sufriendo una involución que afectará seriamente las posibilidades de desarrollo en muchos rincones del país. La descentralización del Estado colombiano fue uno de los cambios políticos más importantes en la segunda mitad del siglo XIX, que respondió a una crisis generalizada del sistema político colombiano, agobiado por su talante autoritario, clientelista y cada vez más corrupto.

En ese sentido, fue un proceso eminentemente político que entregó poder a los entes sub-nacionales para manejar con autonomía relativa sus propios asuntos. El reto hoy, es pues, rescatar ese talante original de la descentralización y proyectarlo como el referente más importante, así no sea el único, para el diseño de políticas que la profundicen y la pongan al servicio de los intereses colectivos del país.

El sociólogo Orlando Fals Borda expresa su preocupación en los siguientes términos.

Existe preocupación de que las políticas re-ordenadoras del espacio socio geográfico puedan llevar a alguna desintegración nacional o de otra forma a una intensificación de nuestros conflictos internos. Esta es una preocupación válida en especial si la relacionamos con límites actuales de municipios y departamentos y con circunscripciones electorales de las que depende el poder de terratenientes y de clases dominantes tradicionales. Casi no habrá ningún gran propietario que acepte de buenas ganas algún ajuste de límites que lleve a la disminución de su poder personal territorial, lo cual explica en buena parte la resistencia del congreso nacional para expedir una verdadera ley orgánica de ordenamiento territorial.

Sin embargo, un análisis histórico sereno de la cuestión demuestra que esos peligros personalistas y de clase social, pueden sortearse con éxito y que las explicables resistencias encontradas pueden vencerse sin arriesgar ninguna catástrofe. Los conflictos agudos pueden solucionarse si se explican bien y se entienden con patriotismo, en especial por los políticos. Así lo hizo el general Rafael Reyes al imponer entre 1905 y 1908, el primer reordenamiento territorial del siglo XX, de cuyos ajustes nacieron a la vida administrativa seis departamentos, entre ellos nuestro departamento del Atlántico.

Otro punto importante que debe tenerse en cuenta con la regionalización es el fortalecimiento de la gobernabilidad local, principalmente en los linderos fronterizos donde es visible un vacío de poder por ausencia del Estado, lo que convierte a las fronteras con otros países en una simple figura, sin fuerza ni control administrativo. La escasa fuerza militar y la falta de herramientas efectivas por parte de gobernadores y alcaldes fronterizos, permite el contrabando y el ingreso de ilegales

en forma fácil y permanente ocasionando grave detrimento al erario público nacional.

Entonces los obstáculos jurídicos-políticos que han impedido la regionalización en Colombia, tienen como fuente principal un aspecto de organización política y administrativa, cimentado en la concepción centralista y unitaria de la Constitución de 1886, que aún permanece en la nueva Carta de 1991, aunque con modificaciones favorables a la regionalización, que sin embargo han sido objeto de varias interpretaciones por ambigüedades que entorpecen su reglamentación.

En la actualidad se está gestando un nuevo intento de regionalización en Colombia. Esperamos que después de 28 años, por fin se dé cumplimiento al mandato constitucional de regionalización. Con esta nueva norma que ya pasó a sanción presidencial, se busca fortalecer la región administrativa de planificación (RAP) y establecer las condiciones y el procedimiento para su conversión en región de entidad territorial (RET), así como regular la relación y su funcionamiento entre estas y otras entidades territoriales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achury (2012). *Una mirada a las regiones desde la justicia Constitucional*.
- Ayazo Manotas, A. A., López Aristizábal, J. G. & Muñoz Muñoz, S. A. (2015). *Regionalización en un Estado Unitario. Corporación Universitaria Americana, Monografía de grado presentada como requisito para optar al título de abogado. Doc.*
- Bell Lemus, G. (2012). *10 de octubre día de la región Caribe*.
- Cámara.gov (2018). Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 258 de 2018, 2018. Disponible en el link: [http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/gaceta\\_789%20de%20la%20Ponencia%20Para%20Primer%20Debate.pdf](http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2018-10/gaceta_789%20de%20la%20Ponencia%20Para%20Primer%20Debate.pdf)
- Colón Cárdenas, A. E. y Delvecchio Domínguez, E. A. (1996). *Ordenamiento Territorial, Autonomía y Regionalización en Colombia*.

- Constituciones: de 1853, 1858, 1863, 1886, 1991.
- Corte Constitucional. Sentencia C-489 de 2011.
- De la Calle Lambona, H. y Eastman Robledo, J. M. (1996). *En defensa de la descentralización y la autonomía territorial estudios constitucionales*.
- De Zubiria Samper, A. (1994). *Constitución y descentralización territorial*. Bogotá: ESAP.
- Duque Cante, N. (2012). *Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento territorial*.
- Echavarría Olózaga, H. (2011). Instituto de Ciencias Políticas; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) // Agosto de 2011 // Boletín N° 186.
- El Espectador Redacción Política (2018). ¿De qué trata la Ley de Regiones que aprobó el Congreso?
- Estupiñán Achury, L. (2012). *Desequilibrios territoriales. Documento Investigación*. Universidad Nacional. Bogotá.
- Estupiñán Achury, L. y Girón Reguera, E. (2005). *¿Un Estado Regional para Colombia?*.
- Fals Borda, O. (1998). *Guía práctica de ordenamiento territorial en Colombia*.
- Gaceta del Congreso (23 de julio de 2003). Proyecto de Acto Legislativo N° 03 de 2003 Senado, por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política, p.2.
- González, J. I. (2011). *La frágil Ley de ordenamiento territorial*.
- Instituto de Ciencias Políticas, Observatorio Legislativo (2004). Boletín No. 6 - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Mayo de 2004.
- Leyes. Ley 715 de 2001, Ley 1454 de 2011.
- Maldonado Copello, A. (2012). *Descentralización: la repartición de competencias sigue en el limbo*.
- Meisel Lannus, R. (2010). ¿Por qué no hay región Caribe. *Revista Justicia Universidad Simón Bolívar*.
- Melo, J. O. (1998). *La constitución de 1886; Publicado en: Nueva Historia de Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Mendoza Martelo, G. E., Cepeda, J. A. & Amarís Estupiñán, L. (2012).
- Muñoz Trujillo, A. (2001). *Descentralización, regionalización y autonomía local*. Universidad Nacional de Colombia.
- Pabón Arrieta, J. A. (2010). Voto Caribe, estado regional y proceso constituyente. Artículo de Reflexión. *Revista Justicia*.

- Peralta Duque, B. del C. (2010). *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas*. Ponencia XII Congreso de Seguridad Social. Medellín.
- Portafolio (2018). Sistema general de participaciones: los tres pilares para su reforma. *Revista Portafolio*. [www.portafolio.co](http://www.portafolio.co), Disponible en el link: <https://www.portafolio.co/economia/sistema-general-de-participaciones-los-tres-pilares-para-su-reforma-518328>
- Redacción Portafolio (2011). *Regionalización: ¿autonomía territorial o planificación?*
- Senior Martínez, J. E. (2012). 10 de octubre día de la región caribe. Memorias de una iniciativa.
- Soto, D. (2002). *La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía*.
- Verano de la Rosa, E. (2012). *Del Voto Caribe a Colombia, país de regiones*.
- Verano de la Rosa, E. (2017). *La Ley de regiones es el camino*.